

■研究ノート

保育制度の成立過程に関する一考察

—戦後幼稚園制度を中心に—

向 平 知 絵*

この研究ノートの目的は、日本の保育制度が、教育機関としての機能をもつ幼稚園と児童福祉施設としての機能をもつ保育所が併存する二元体制として成立した経緯を明らかにするための第一歩として、幼稚園制度を中心に日本の保育制度の変遷を整理することである。

文部科学省所管の幼稚園と厚生労働省所管の保育所が併存する現行の二元体制のもとでは、幼稚園に通う子どもと保育所に通う子どもがそれぞれ異なる保育を受けている現状に対して、幼稚園・保育所での保育が基本的に等しくあるべきだと主張する論者もいる。また保育所の待機児童問題を解消するための具体的施策として幼保一元化が検討されるなど、理念と政策の両面から保育制度の改善がもてられている。

本稿では、まず日本における幼稚園創設から戦時下までの幼稚園制度を概括する。つぎに戦後の幼稚園制度を、占領期の幼稚園制度、戦後から高度成長期の幼稚園制度、1980年代から現在にかけての幼稚園制度に区分し、それぞれの時期の制度について考察する。さいごに幼稚園に関する統計データから幼稚園制度の課題を示し、今後の研究の手がかりとしたい。

キーワード：幼保一元化、保育の二元体制、
幼稚園教育要領、幼稚園教育振
興計画

* 京都女子大学大学院 現代社会研究科
公共圏創成専攻 博士後期課程

1 はじめに

近年幼保一元化問題が盛んに議論されている。文部科学省所管の幼稚園と厚生労働省所管の保育所が併存する現在の二元体制のもとでは、幼稚園に通う子どもと保育所に通う子どもによって異なる保育を受けることから「すべての子どもに『保育を受ける権利』を平等に保障しようとする憲法・教育基本法・児童福祉法の理念に反する」〔小澤 1993：10〕とされ、幼稚園・保育所での保育が基本的に等しくあるべきだと主張されている。また島光美緒子は幼保の二元体制について「同じ年齢期の子どもを、『保育に欠ける』か『欠けない』かに応じて、保育所と幼稚園という別個の施設が担う、世界的にもまれな制度」〔島光 2003：117-118〕と述べている。このような問題に加え、昨今では保育所の待機児童問題を解消するための具体的な施策として幼保一元化は議論されており、理念と施策の両面から保育制度の改善がもとめられている。

日本の保育は戦後まもなく文部省所管の幼稚園、厚生省所管の保育所という二元行政によって監督されるようになった。1947（昭和22）年文部省によって制定された「学校教育法」の第1条では、「この法律で、学校とは、小学校、中学校、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする。」とされており、幼稚園が初めて学校教育体系のなかに位置づけられた。さらに同法77条では「幼稚園は、幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とす

る。」とし、学校教育機関の一種としての幼稚園教育の特質が強調されている〔中井 2006：73〕。また、同年厚生省により「児童福祉法」が制定され、保育所は児童福祉施設とされた。幼稚園が満三歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児を対象とするのに対し、「児童福祉法」では、「保育所は保育に欠ける満一歳に満たない乳児から小学校就学の始期に達するまでの幼児の保育を行うことを目的とする施設」と位置づけられた。

このように日本の保育制度が、教育機関としての機能をもつ幼稚園と、児童福祉施設としての機能をもつ保育所が併存する二元体制として成立した経緯を明らかにするための一過程として、本稿では日本の保育の二元体制がつくられた背景を明らかにし、つぎに幼稚園を中心に保育制度が戦後どのように変化してきたのかを整理したい。はじめに、日本における幼稚園創設から戦時下までの幼稚園制度を概括する。つぎに戦後の幼稚園制度を(1)占領期の幼稚園制度、(2)戦後から高度成長期の幼稚園制度、(3)1980年代から現在にかけての幼稚園制度に区分したうえで整理する。さいごに幼稚園に関する統計データから幼稚園制度の課題を考察し、今後の課題として示したい。

2 幼稚園創始から戦前戦中期の幼稚園制度

日本で初めて設立された幼稚園は、1876（明治9）年の東京女子高等師範学校附属幼稚園とされている。同幼稚園の開設以降、各

地で幼稚園の開設が検討されることとなった。1880年以降になると文部省は、貧民層の幼児の養護を目的とする簡易幼稚園（貧民幼稚園）の設立を奨励する。そして1890年代初めには、制度の整った普通幼稚園と簡易幼稚園という2種類の幼稚園が併存している状況が生み出されていた〔湯川 2001：329〕。

1899（明治32）年文部省は「幼稚園保育及設備規程」を制定し、それまで不明確であった幼稚園の施設・設備・編成等に関して詳細な基準を設けた。これによって幼稚園教育の基本的枠組みが決定され、日本の幼稚園制度が初めて成立した。「幼稚園保育及設備規程」では保育内容として「遊戯」、「唱歌」、「談話」、「手技」の4項目を規定し、以後終戦までこれが全国の幼稚園のカリキュラム編成の基準となった。また1日の保育時間は5時間以内、保姆〔原文のママ〕一人あたりが担当する幼児は40人以内と規定された。

そして「幼稚園保育及設備規程」の制定は、1880年代以降文部省が奨励した簡易幼稚園または貧民幼稚園をその規程外存在として排除し、中上流階層の子どもを対象とする普通幼稚園のみを「幼稚園」として制度化するものであった。「幼稚園保育及設備規程」制定以降、日本の幼稚園制度は簡易幼稚園や貧民幼稚園を排除しながら、中上流階層に適合する幼児教育機関として展開していった。貧民幼稚園の設置はその後進展せず、保育に欠ける庶民階層の子どもたちを保育する機関として、当時の内務省所管であった託児所または保育所が役割を担うこととなった〔湯川 2001：

361－362〕。このように、「幼稚園保育及設備規程」制定が幼稚園と保育所という二元体制を生み出す契機となったと考えられる。湯川嘉津美は『日本幼稚園成立史の研究』で以下のように述べている〔湯川 2001：2〕。

日本の幼稚園は保護的要素を含まない純粋な教育施設として創設されたということである。そこではフレーベルの恩物教育に加えて読み書き算の教授が行われ、その意味では、幼稚園というよりも幼児学校的な施設として始まったといえる。文部省では、当初ドイツの民衆幼稚園と同種の簡易幼稚園（いわゆる貧民幼稚園）の設置を奨励するが、実際にはそうした幼稚園は普及せず、貧民幼稚園の機能は幼稚園とは別の託児所によって担われることになった。こうして日本では同じ幼児を対象としながらも、幼稚園と託児所（保育所）の二元化が進行していったのである。

その後1926（大正15）年には幼稚園に関する単独勅令である「幼稚園令」が公布され、「幼稚園令施行規則」が制定された。これにより幼稚園の制度的位置づけが初めて明確なものとなった〔民秋 2006：71－72〕。同規則では、保育内容に「観察」が加えられ「遊戯」、「唱歌」、「観察」、「談話」、「手技等」の5項目が規定された。

戦時下では、あらゆる環境において軍事体制が強化されるなか1941（昭和16）年「国民

学校令」が公布され、幼稚園の保育内容に関しても厳しい統制が行われた。また1943（昭和18）年に「戦時託児所令」が制定され、国家総動員体制の中に女性も組み込まれていったことを受け、幼稚園は戦時託児所へと転換されていった。これを受けて、例えば東京都が1944（昭和19）年に「幼稚園閉鎖令」を發布したことに示されるように、戦時体制下において日本の幼稚園の歴史は一旦幕を閉じることとなる。

3 戦後の幼稚園制度の変遷

3.1 占領期の幼稚園制度—教育機関としての幼稚園の再出発

3.1.1 「教育基本法」と「学校教育法」の制定

戦後になるとGHQは日本の民主化にとって民主主義教育が重要施策の一つであるとの認識から、直ちに教育制度の改革に着手した。その第一歩として、日本の戦後教育の基本的な法整備としての1947（昭和22）年「教育基本法」が制定された。同法は第二次世界大戦前の幼稚園令・小学校令等に類する勅令ではなく、軍国主義、国家主義を排除し、民主主義や基本的人権の尊重など日本国憲法を基本として教育をとらえ直した法律といえる〔伊井 2002：8〕。

さらに1948（昭和23）年4月には「学校教育法」が施行された。「教育基本法」の精神に則って、学校教育法はその具体的な施策を提示している。同法第1条には「この法律で、

学校とは、小学校、中学校、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする。」と示されており、幼稚園が初めて学校教育機関のひとつとして位置づけられた。さらに幼稚園についてはその目的を「幼稚園は、幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」（第77条）とし、学校教育機関の一種ではあるが、年齢に応じた教育内容すなわち保育の必要性が論じられている。一方、同年12月12日児童福祉法が成立し保育所は厚生省の所管とされ、これによって「戦後の幼・保二元制度が明確な法的根拠をもって成立した」〔小澤 1993：10〕のであった。

しかし小澤文雄は、戦後二元体制として出発した保育制度について「幼稚園は学校であり、保育所は児童福祉施設であるという性格の違いはあっても、そこにおける『保育』は本質的に共通性をもつのであり、両者はともに乳幼児を保育する施設として、ひとしく運営できる可能性があったのである」と述べており、両者の「保育」に対する概念の共通性を主張したうえで、「学校教育法」制定当初には幼保一元化の可能性があったことを示唆している。さらに1948（昭和23）年には、幼稚園・保育所等の保育内容の公的な基準として「保育要領」が刊行される。

3.1.2 「保育要領」の刊行

文部省は幼稚園の保育内容の基準を作成するため1947（昭和22）年に幼児教育内容調査委員会を設置し、翌年1948（昭和23）年に

「保育要領」を刊行した。これは占領軍のCIE（Civil Information and Education：民間情報教育局）の初等教育担当者ヘレン・ヘファナンの助言のもとで作成された。「幼児教育の手引き」という副題からも理解されるように、「保育要領」は幼稚園・保育所・家庭を通じて一貫した保育を目指すべく編纂されている。ここに示されている保育内容は、1926（大正15）年の「幼稚園令」の5項目（遊戯、唱歌、観察、談話、手技等）から「見学」、「リズム」、「休息」、「自由遊び」、「音楽」、「お話」、「絵画」、「制作」、「自然観察」、「ごっこ遊び・劇遊び・人形芝居」、「健康保育」、「年中行事」の12項目となり、保育内容の副題として「楽しい幼児の経験」が記されている。幼児の生活全体を保育の対象としており、幼児の興味や関心及びそれに基づく経験が重視されている。

この「保育要領」は、戦後初めての幼稚園教育内容の公的な基準としての機能をもっており、上述したようにその対象には幼稚園だけでなく保育所や家庭教育が含まれていたことに特徴がある。「保育要領」の「まえがき」では、先行する「学校教育法」によって幼稚園が学校の一種として明確な位置を認められ、幼児期における教育の重要性が認識されたことを評価しつつ、幼稚園以外の幼児に関する施設について以下の通り記されている。

幼稚園以外にも、社会政策的な見地から幼児を保護し、勤労家庭の手助けをするための保育所・託児所等をはじめ、いろいろな幼児のための施設がある。これ

らの施設においても、その預かる幼児に対して教育的な世話が絶対に必要なのである。教育的な配慮や方法をもってなされない保護や収容は、かえって幼児の健全な生長発達を阻害することになることが多い。

一般の家庭において母親が幼児を育ててゆく場合も、全く同じことである。できるだけ幼児の特質に応じた適切な方法をもって子どもの養育に当たらなければならない。

このように「保育要領」では、幼稚園に限らず保育所における保育内容や家庭教育についても扱われ、幼稚園・保育所・家庭を通じて一貫した保育を目指すべく考慮されており〔中井 2006：73〕、幼稚園と保育所に共通の保育基準としてつくられた。「保育要領」で示された保育内容の一貫性について浦辺史は、当時幼稚園の制度化にあたった文部省初等教育課長・坂本彦太郎と、保育所の制度化にあたった厚生省児童局企画課長・松崎芳伸の双方が、ともに幼保一元化を思考しつつ、形式的にはこれを二元的に制度化したと述べている〔浦辺 1981：125－126〕。

戦後占領期に再出発した日本の幼児教育は、「学校教育法」にもとづく幼稚園と、「児童福祉法」にもとづく保育所を制度上の位置づけを異にしながらも、1948（昭和23）年刊行の「保育要領」により幼稚園・保育所は一貫した保育内容が基準とされていたといえる。

3.2 戦後から高度経済成長期の幼稚園制度

3.2.1 幼保二元体制としての幼稚園制度の完成

(1) 「保育要領」から「幼稚園教育要領」へ

1952（昭和27）年にサンフランシスコ講和条約が締結されると、教育全般にわたって国の基準性を強化する方向に大幅な転換が図られ〔森上 1997：353〕、占領期にかたちづけられた幼稚園制度についても教育内容の充実が図られていった。そうした風潮のなか、文部省は「保育要領」について、実施後の研究の成果から学校教育機関としての幼稚園の教育内容には適当ではないとして「保育要領」を大幅に改訂し、幼稚園教育内容に関する新たな国家的基準を示すものとして1956（昭和31）年「幼稚園教育要領」を刊行した。同要領について鷺谷善教は、「幼稚園の保育内容を小学校の教育内容と一貫性をもたせること、幼稚園教育の目標を具体化し、指導計画の作成に役立たせること、幼稚園教育の指導上の留意点をあきらかにすることに目的があった。」〔鷺谷 1981：181〕としている。

「保育要領」が幼稚園や保育所、家庭のいずれの場であれ幼児に対する教育的配慮を示すことを目的としていたのに対して、「幼稚園教育要領」はその題名にある通り、対象を幼稚園教育に限定し、内容についても幼稚園と小学校とのつながりを強調していた。ただ教育内容については、小学校との一貫性を持たせようとしつつも、小学校の教科指導のようなあり方ではない方法が幼稚園ではとられるべきであるとしている。すなわち、幼稚園

は学校教育機関であることを前提とするが、幼児を対象とする幼稚園には他の教育機関とは異なる独自の教育内容（保育内容）がめられるという視点に立っていたのである。

「幼稚園教育要領」では保育内容についても大幅に改訂された。「保育要領」との差異の一つは、保育内容が「健康」、「社会」、「自然」、「言語」、「音楽リズム」、「絵画制作」の6領域に分類され、さらに領域区分ごとに「幼児の発達上の特質」およびそれぞれの内容領域において予想される「望ましい経験」が定められたことである。対して改訂前の「保育要領」では、幼稚園での幼児の活動は「楽しい活動」として羅列的に記されたものであった。「保育要領」では取りあげられなかった指導計画の作成と運営についても、「幼稚園教育要領」では詳細に述べられている。また「幼稚園教育要領」刊行と同年の1956（昭和31）年12月に幼稚園の施設・設備・運営に関する基準を定めた「幼稚園設置基準」が制定され、クラス運営については1クラスに幼稚園教諭1名、園児は40人以下と定められた。

このように、「保育要領」から「幼稚園教育要領」への改訂によって、将来的な幼保一元化を考えた上での形式的な二元体制から、制度・内容ともに各々の独自性が強化され、幼稚園と保育所の区別化が図られたといえる。

(2) 「幼稚園と保育所の関係について」通知

1963（昭和38）年文部省初等中等教育局長と厚生省児童家庭局長の「幼稚園と保育所の

関係について」という共同通知がおこなわれ、当時高まりつつあった幼保一元化の世論に対して両者が一定の見解を表明した〔諏訪 1981：216〕。当時の社会背景に関する具体的な資料については確認するに至っていないが、1960年代に幼保一元化にたいするニーズが実際にあったことがうかがえる。以下は両省による共同通知を一部抜粋したものである。

- 一 幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は「保育に欠ける児童」の保育（この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない。）を行うことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。

（中略）

- 三 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年令の幼児のみを対象とすること。

（中略）

- 五 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いっそう厳正にこれを行うようにするとともに、保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること。

（以下、省略）

この共同通知では、幼児期の保育と教育の不分離性を認識しながらも、幼稚園と保育所の機能の相違を強調し、二元体制を現状のまま固定化する方向が示唆されている。さらにその位置づけを踏まえた上で、「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましい」と記されている。

また保育所への入所に関して、幼児期にとっては原則として幼稚園への入園がのぞましいとも捉えられる内容であったため、当時の保育所関係者から「幼稚園を主とし、保育所を従とする誤解を招くものとして誤解を招く」と反発の声が高まり、全国社会福祉協議会保育協議会は0歳から学齢まで一貫した保育要領を作成することを厚生省に要求した。こうした動きの高まりを受けて1965（昭和40）年8月には厚生省児童家庭局が「保育所保育指針」を発表している〔諏訪 1981：216-217〕。

- (3) 1964（昭和39）年「幼稚園教育要領」改訂
1963（昭和38）年の教育課程審議会答申「幼稚園教育課程の改善について」を受けて、翌年1964（昭和39）年に「幼稚園教育要領」の改訂が行われた。以降、「幼稚園教育要領」は文部省告示として施行されることとなった。すなわち「幼稚園教育要領」は小中学指導要領と同様に法的拘束力を持ち、幼稚園教育内容に関する国家的基準としての機能が加わったのである。これにより国家が行う教育制度の一環として幼稚園が位置づけられ、幼稚園教育の独自性はより明確となった。

文部省が幼稚園の独自性を強調した「幼稚園教育要領」を刊行し、厚生省児童家庭局が保育所のみを対象とした「保育所保育指針」を作成したことについて、小澤は「それぞれ幼稚園、保育所の一層の充実につながるにせよ、結果的には、幼稚園と保育所の二元的制度をなお一層強化、固定化したものといえよう。」〔小澤 1993：17〕と述べている。

この「幼稚園教育要領」改訂をもって、二元体制における幼稚園の制度的枠組みが完成したといえるであろう。

3.2.2 幼稚園の普及・整備

文部省は1964(昭和39)年度～1970(昭和45)年度にわたって「第1次幼稚園教育振興計画」を策定し、幼稚園教育の普及・整備の推進を図った。その趣旨としては「教育内容を刷新するとともに、すべての幼児が適切な環境のもとに幼稚園教育を受けられるよう、幼稚園教育の充実と普及をはかるものとする。」と記されている〔文部省 1963〕。この計画では、1964年以降の7年間で約3000の公私立幼稚園が増設され、人口1万人以上の市町村におけ

る5歳児就園率を63.5%まで高めることを目標とし、この目標値はほぼ達成された。下の表1によると、園児数は「第1次幼稚園教育振興計画」策定前の1960年には742,367人であるが、1970年には1,674,625人となり、10年間で2.3倍になっている。幼稚園設置数で見ると、1960年の7,207園が1970年には3,589園増えて10,796園になり、1.5倍となっている。さらに1971(昭和46)年度～1982(昭和57)年度にわたって「第2次幼稚園教育振興計画」が策定された。この振興計画では、入園を希望するすべての4歳児、5歳児の就園を目標とし、それに向けての整備が進められた。その結果、1970年に1,674,625人だった園児数は1980年には2,407,093人に増加し、10年間で1.4倍となった。幼稚園数も1970年から1980年にかけて、10,796園から14,893園と1.4倍になっている。園児数・幼稚園数の変化からも、第1次・第2次幼稚園教育振興計画によって幼稚園の量的拡充が図られたことが理解できる。

「第1次幼稚園教育振興計画」および「第2次幼稚園教育振興計画」によって幼稚園教育の普及、整備が促進されたが、幼稚園の質

表1 園児・幼稚園の変化

| 区 分 | 1960年 | 1970年 | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2008年 |
|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 園児数 | 742,367 | 1,674,625 | 2,407,093 | 2,007,964 | 1,773,682 | 1,674,163 |
| 国公立 | 231,445 | 402,044 | 639,605 | 439,823 | 370,740 | 324,924 |
| 私立 | 510,922 | 1,272,581 | 1,767,488 | 1,568,141 | 1,402,942 | 1,349,239 |
| 私立の割合 (%) | 68.8 | 76.0 | 73.4 | 78.1 | 79.1 | 80.6 |
| 幼稚園数 | 7,207 | 10,796 | 14,893 | 15,076 | 14,451 | 13,626 |
| 国公立 | 2,608 | 3,953 | 6,112 | 6,291 | 5,972 | 5,350 |
| 私立 | 4,599 | 6,843 | 8,781 | 8,785 | 8,479 | 8,276 |
| 私立の割合 (%) | 63.8 | 63.4 | 59.0 | 58.3 | 58.7 | 60.7 |

資料：平成21年度版文部科学統計要覧「2. 幼稚園」による。

的な問題にまでは至っていなかったと思われる。諏訪は「第1次幼稚園教育振興計画」の7年間で人口1万人以上の市町村における5歳児就園率を63.5%まで高めるという目標が、数字上では達成されたが「その内実はお粗末」であったと指摘している。また当時の幼稚園の状況について、「急激な幼稚園教育の普及は、高く過密な、質の低い幼児教育を拡大する結果となった。大都市周辺のベッドタウン地域では、膨張する人口増加に、幼稚園増設が追いつかず、親たちは、とにかくわが子を入園させようと徹夜までして入園願書を手に入れようとし、園側は園児募集のため、早期教育、英才教育をうたい文句に、商業主義をつよめていった。」〔諏訪 1981：218-219〕と批判的に述べている。戦戦後再出発した幼稚園制度は、まず学校教育機関としての幼稚園の制度的な完成をめざし、その次に第1次・第2次幼稚園教育振興計画によって幼稚園の量的拡充が図られた。しかしその結果、幼稚園教育の質的な向上がさらなる段階の課題となっていた。

3.3 1980年代から現在にかけての幼稚園制度

3.3.1 幼稚園機能の多様化

(1) 1989(平成元)年「幼稚園教育要領」改訂

1980年代になると、幼稚園の量的拡充にともなって幼児教育の質的な問題が顕著になり、社会の変化によって幼児を取り巻く環境も変化していった。そのような状況を背景とし、1983(昭和58)年中央教育審議会教育内容小委員会は「幼児及び幼児を取り巻く環境等の

変化に対応した幼稚園教育の内容・方法の改善について、早急に検討を進める必要がある」と提言をおこなった。それを受けて翌年1984(昭和59)年「幼稚園教育要領に関する調査研究協力者会議」が発足し、同会議の検討の結果、1989(平成元)年「幼稚園教育要領」が25年ぶりに改訂された。1989(平成元)年改訂「幼稚園教育要領」では「総則」のなかで「幼稚園教育の基本」が初めて示された。そのなかでは「幼児の主体的な活動」が促されており、幼稚園教諭の役割論についての変化がみられる。保育内容については、それまでの6領域から「健康」、「人間関係」、「環境」、「言葉」、「表現」の5領域に再編成された。各領域は幼稚園生活全体を通して相互的に作用をしつつ、具体的な保育内容を通して総合的に取り組むべきものであることが強調された。

さらに文部省は1992(平成3年)年3月から2001(平成12)年度にかけて、3歳児を含めた入園希望園児すべてを就園させることを目標とする「第3次幼稚園教育振興計画」を策定した。その背景には日本の社会の変化にともなう3歳児教育へのニーズが考えられる。前述の表1を参照すると「第2次幼稚園教育振興計画」によって量的拡充が図られ、1980年には園児数2,407,093人、幼稚園数14,893園となった。しかし1990年から2000年にかけてはいずれも減少傾向にある。1990年に2,007,964人であった園児数は2000年に1,773,682人となり、11.7%低下している。幼稚園数は1990年の15,076園から2000年には14,451園と減少し、4.1%低下している。3歳児を含めた入園希

望園児の就園の推進を目的とした「第3次幼稚園教育振興計画」が1992（平成3年）年3月から2001（平成12）年度にかけて実施されたが、実際の幼稚園児数は減少しているのである。さらに、幼稚園児数の減少を受けて、1960年から増加し続けてきた幼稚園数が1990年に初めて減少に転じている。特に国公立幼稚園の減少が大きく、その結果、幼稚園設置における私立依存率がさらに高まることとなった。

幼稚園数、幼稚園児数の減少という新たな局面の展開の中で、1989（平成元）年改訂の「幼稚園教育要領」の趣旨に沿い、幼稚園教育の質の向上に向けた施策が実施された。すなわち、一人一人の特性に対応し行き届いた教育が推進され、幼稚園の1学級の定員が40人以下から35人以下に引き下げられた。さらに定員引き下げにともなう園舎増築の必要経費が補助対象とされ、35人学級の実現のために公立幼稚園の運営費に関する地方交付税の算定基準や私立幼稚園の経常費助成費補助の補助単価も改善されることとなった〔文部省1993〕。しかし保育所との質の格差は依然大きく、問題を後に残すことになった。

(2) 1998(平成10)年「幼稚園教育要領」改訂

3歳児を含めた入園希望園児の就園の推進を目的とした「第3次幼稚園教育振興計画」に続き、1998（平成10）年の「幼稚園教育要領」改訂では「弾力的な運営」と称して幼稚園の役割が多様化した。この改訂は、1997（平成9）年11月に提示された調査研究協力

者会議報告書「時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方について」を参考にした教育課程審議会答申を受けて行われた。この改訂では「保育内容に関して大きな形式的変更はみられない」〔民秋2006：143〕とされている。しかし従来の保育内容とは別に、子育て支援や預かり保育といった幼稚園の新しい役割が明示されていることがこの改訂の大きな特徴である。文部省は「女性の社会進出の拡大等にとまなう保育ニーズの多様化や子育てに関する不安や悩みの増加に対応して、（中略）弾力的な運営を進めることが求められており、文部省では、次のような魅力ある幼稚園づくり事業の実施に積極的に取り組んでいる」〔文部省1997〕として、1997（平成9）年より新たに「預かり保育推進事業」を実施した。保育時間終了後や通常の保育時間以外で希望者を対象に保育をおこなう預かり保育の時間が設けられるようになり、これによっていわゆる「幼稚園の保育所化」が実質的に進んでいったと考えられる。さらに子育てを支援するための様々な事業を行うことにより、幼稚園が地域における幼児教育のセンター的な役割を担っていることを強調した。平成12年度『教育白書』では「幼稚園教育の振興」の一環としての「幼稚園運営の弾力化」について「近年の少子化や核家族化、都市化、女性の社会進出の拡大など、社会状況の大きな変化の中で、幼稚園は、地域の実情に応じた弾力的な運営が求められるようになっていきます。そのため、新しい幼稚園教育要領の内容を踏まえ、現在、幼稚園における子育て相談

の実施、近隣の親子が交流する機会の提供といった子育て支援活動や、通常教育時間終了後の預かり保育などの取組を進めています。』〔文部省 2000〕と記されている。すなわち幼稚園には、定められた時間内または園内での保育だけではなく、地域との連携や子育て支援に関する活動といった新しい役割が与えられたのである。この改訂を契機として、幼稚園はより多様な役割を期待されるようになった。

(3) 2008(平成20)年「幼稚園教育要領」改訂

2006(平成18)年の「教育基本法」改訂とそれともなう2007(平成19)年「学校教育法」改訂をうけ、2008(平成18)年に「幼稚園教育要領」が改訂となった。この改訂の要点としては、「発達や学びの連続性をふまえた幼稚園教育の充実」、「幼稚園教育と家庭教育の連続性をふまえた幼児教育の充実」、「子育て支援と預かり保育の充実」の3点があげられている〔実万 2009:73〕。保育内容に関しては2005(平成17)年制定の「食育基本法」をうけて食育の課題の導入、家庭・小学校との連携が強調された。「子育て支援と預かり保育の充実」として、幼稚園のもつ機能や設備を地域に開放し、「地域の幼児教育センター」としての役割も重要視されている。またこの改訂では、預かり保育の内容についても計画の作成と指導体制の整備が行われる等、預かり保育が「教育活動」の一環として位置づけられることとなった。幼稚園における預かり保育の位置づけがこのように変化したことに

より、実質的な幼稚園と保育所との区分がますます曖昧となってきた。

3.3.2 まとめ

これまで、戦後を中心とした幼稚園制度の変遷を整理した。日本の保育の二元体制は戦前から引き継がれたが、制度上の位置づけを異にしながらも1948(昭和23)年刊行の「保育要領」により幼稚園・保育所は共通した保育内容が基準とされていた。しかし1956(昭和31)年に「保育要領」から「幼稚園教育要領」への改訂を契機に、幼稚園と保育所という二元体制が制度・内容ともに強化されていった。そして1964(昭和39)年の改訂をもって、「幼稚園教育要領」が幼稚園教育内容に関する国家的基準となり、二元体制における幼稚園の制度的枠組みが完成したと考える。

さらに「第1次幼稚園教育振興計画」および「第2次幼稚園教育振興計画」によって幼稚園教育の量的拡充が促進されたが、同時に幼稚園の質的な問題が浮き彫りになっていった。1980年から今日に至るまでには、「第3次幼稚園教育進行計画」や預かり保育、子育て支援活動が推進され、幼稚園にもとめられる役割や機能はますます多様化している。「幼稚園運営の弾力化」または「幼稚園の保育所化」と称されるように、学校教育機関としての幼稚園機能の枠組みは多様化しているが、保育所の待機児童問題等にも関連し、幼稚園に対する社会的要請はこれからさらに高まっていくと予測される。

現在、「保育要領」の刊行から60年以上が経過し、その過程で固定化されていった保育の二元体制によって生み出された不均衡が一層顕著となっている。その結果、幼保一元化はその解決策として盛んに議論されるようになった。以上、戦後における幼稚園制度の変遷から、「保育要領」刊行当時に検討されていた幼保一元化論は、現在においても保育制度の改善方法として検討が続けられており、日本の保育制度と強く結びついてきた問題であることがわかる。よって今後は、幼稚園制度と対を成す保育所に関する制度・政策を取

り上げ、幼稚園と保育所の関係性および現在検討されている幼保一元体制という新しい保育制度の考察へと展開していきたいと考える。

最後に、幼稚園に関する統計データから幼稚園の現状と課題点を考察し、次の研究へと展開していく手がかりとしたい。(表2、表3参照。なお表2は表1に幼稚園教員を追加したものである。)

表2、表3から指摘される幼稚園の課題を以下にあげる。まず第1に、幼稚園園児数の変化から幼稚園の利用率の低下が考えられる。表2で示すように1980年に2,407,093人だった

表2 園児・幼稚園・幼稚園教員の変化

| 区 分 | 1960年 | 1970年 | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2008年 |
|-------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 園児数 | 742,367 | 1,674,625 | 2,407,093 | 2,007,964 | 1,773,682 | 1,674,163 |
| 国公立 | 231,445 | 402,044 | 639,605 | 439,823 | 370,740 | 324,924 |
| 私立 | 510,922 | 1,272,581 | 1,767,488 | 1,568,141 | 1,402,942 | 1,349,239 |
| 私立の割合 (%) | 68.8 | 76.0 | 73.4 | 78.1 | 79.1 | 80.6 |
| 幼稚園数 | 7,207 | 10,796 | 14,893 | 15,076 | 14,451 | 13,626 |
| 国公立 | 2,608 | 3,953 | 6,112 | 6,291 | 5,972 | 5,350 |
| 私立 | 4,599 | 6,843 | 8,781 | 8,785 | 8,479 | 8,276 |
| 私立の割合 (%) | 63.8 | 63.4 | 59.0 | 58.3 | 58.7 | 60.7 |
| 1園あたりの園児数 | 103.0 | 155.1 | 161.6 | 133.2 | 122.7 | 122.9 |
| 国公立 | 88.8 | 101.7 | 104.6 | 69.9 | 62.1 | 60.7 |
| 私立 | 110.9 | 186.0 | 201.3 | 178.5 | 165.5 | 163.0 |
| 教員数 | 31,330 | 66,579 | 100,958 | 100,932 | 106,067 | 111,223 |
| 国公立 | 8,152 | 14,679 | 27,854 | 25,512 | 25,632 | 25,076 |
| 私立 | 23,178 | 51,900 | 73,104 | 75,420 | 80,444 | 86,147 |
| 女性の割合 (%) | 92.1 | 93.7 | 98.9 | 93.7 | 94.1 | 93.5 |
| 教員1人あたりの園児数 | 23.7 | 25.2 | 23.8 | 19.9 | 16.7 | 15.1 |
| 国公立 | 28.4 | 27.4 | 23.0 | 17.2 | 14.5 | 13.0 |
| 私立 | 22.0 | 24.5 | 24.2 | 20.8 | 17.4 | 15.7 |

資料：平成21年度版文部科学統計要覧「2. 幼稚園」による。

表 3 児童数・小学校教員の変化

| 区 分 | 1960年 | 1970年 | 1980年 | 1990年 | 2000年 | 2008年 |
|-------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 児童数 | 12,590,680 | 9,493,485 | 11,826,573 | 9,373,295 | 7,366,079 | 7,121,781 |
| 国公立 | 12,541,482 | 9,438,640 | 11,766,838 | 9,309,505 | 7,298,553 | 7,044,877 |
| 私立 | 49,198 | 54,845 | 59,735 | 63,790 | 67,526 | 76,904 |
| 私立の割合 (%) | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 0.7 | 0.9 | 1.1 |
| 学校数 | 26,858 | 24,790 | 24,945 | 24,827 | 24,106 | 22,476 |
| 国公立 | 26,696 | 24,629 | 24,779 | 24,659 | 23,934 | 22,270 |
| 私立 | 162 | 161 | 166 | 168 | 172 | 206 |
| 私立の割合 (%) | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 |
| 教員数 | 360,660 | 367,941 | 467,953 | 444,218 | 407,598 | 419,309 |
| 国公立 | 358,696 | 365,561 | 465,284 | 441,325 | 404,362 | 415,135 |
| 私立 | 1,964 | 2,380 | 2,669 | 2,893 | 3,236 | 4,174 |
| 女性の割合 (%) | 45.3 | 50.9 | 56.6 | 58.3 | 62.3 | 62.8 |
| 教員1人あたりの児童数 | 34.9 | 25.8 | 25.3 | 21.1 | 18.1 | 17.0 |
| 国公立 | 35.0 | 25.8 | 25.3 | 21.1 | 18.0 | 17.0 |
| 私立 | 25.0 | 23.0 | 22.4 | 22.0 | 20.9 | 18.4 |

資料：平成21年度版文部科学統計要覧「3. 小学校」による。

園児数が2008年では1,674,163人に減少し、1980年の69.6%となっており、近年の幼稚園園児数は減少傾向であることがわかる。少子化による幼児総数の減少が大きな要因として考えられるが、その他に保育所利用者の増加の影響があげられる。厚生労働省によると、保育所定員は平成20年4月では2,120,889人であったが、平成21年4月においては11,192人増加し、2,132,081人である。また保育所待機児童数は2年続けて増加しており、2009年4月の待機児童数は25,384人となっている〔厚生労働省 2009〕。このことから、保育所における飽和状態と幼稚園利用率の低下が読み取れる。幼稚園は3歳児の入園受け入れを目的とする「第3次幼稚園教育振興計画」や「預かり保育推進事業」等の施策で弾力化を図ってきたが、現行の幼稚園制度では社会のニーズに対応しきれていないことが推測される。

第2に、幼稚園における私立依存度の高さ

があげられる。表2の園児数・幼稚園数における私立の割合に注目すると、園児数・幼稚園数ともに1960年から継続して約60%は私立の幼稚園である。表3の小学校児童数・小学校数における私立の割合と比較すると、幼稚園における私立の割合が非常に高いことがわかる。小学校においては、1960年から2008年にかけて児童数・小学校数のいずれも10%未満となっている。このことから、1964（昭和39）年度～1970（昭和45）年度「第1幼稚園教育振興計画」および1971（昭和46）年度～1982（昭和57）年度「第2次幼稚園教育振興計画」の両計画で意図された幼稚園の量的拡充は、私立幼稚園が中心的役割を担っていたと考えられる。また園児数においては年々私立の割合が増加し、2008年には80.6%となっている。先述した「第3次幼稚園教育振興計画」の目的である3歳児受け入れについても、私立幼稚園が重要な役割を担ってきたと推測

される。すなわち日本の幼稚園制度は、戦後の量的拡充を私立幼稚園に依存しながら進行してきたといえる。

第3に、幼稚園教員の女性比率が非常に高いということである。表3に示した小学校教員の女性比率が62.8%（2008年）であるのに対して、幼稚園教員の女性比率は93.5%（2008年）である。幼稚園教員の女性比率は1960年から継続して90%以上であり、わが国でもっとも女性比率の高い職種のひとつであるといえる。

以上のように、幼稚園制度と幼稚園の現状についての課題を示してきた。本稿では幼稚園に関するこれらの問題点とその要因について言及するに至っておらず、今後はより詳細な分析をおこなっていきたいと思う。

〔文献〕

- 小澤文雄、1993「保育制度に関する研究(1)―幼稚園と保育所の関係を中心として―」『一宮女子短期大学紀要』第32集
- 島光美緒子、2003「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす―幼保二元行政システムのもたらしたもの―」『教育と政治／戦後教育史を読みなおす』勁草書房
- 民秋言、2006『保育原理―その構造と内容の理解―』萌文書林
- 湯川嘉津美、2001『日本幼稚園成立史の研究』風間書房
- 浦辺史、1981「戦後改革と保育」浦辺史、宍戸健夫、村山祐一編『保育の歴史』青木書店
- 鷺谷善教、1981「戦後改革の修正と保育」浦辺史、宍戸健夫、村山祐一編『保育の歴史』青木書店
- 諏訪きぬ、1981「高度経済成長と保育要求の高揚」浦辺史、宍戸健夫、村山祐一編『保育の歴史』

青木書店

- 森上史朗、1997「幼稚園令（大正十五年）から、新・教育要領（平成元年）まで」柴崎正行編『保育内容と方法の研究』栄光教育文化研究所
- 森上史朗、柏女霊峰編、2002『保育用語辞典』ミネルヴァ書房
- 大橋貴美子、三宅茂夫編、2009『子ども環境から考える保育内容』北大路書房
- 実万伸子、2009「幼稚園の現状・制度の仕組みと課題―幼稚園教育要領の改定」全国保育団体連絡会／保育研究所編『保育白書2009年版』
- 文部省、1948『保育要領』
- 文部省、1989『幼稚園教育要領』
- 文部省、1998『幼稚園教育要領』
- 文部科学省、2008『幼稚園教育要領』
- 文部科学省、2009『文部科学統計要覧（平成21年版）』

〔参考ウェブページ〕

- 文部科学省 学制百年史
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198101/index.html
- 文部科学省 「我が国の文教施策」（平成5年度）第3章 第6節
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199301/hpad199301_2_116.html
- 文部科学省 「我が国の文教施策」（平成9年度）第3章 第7節
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199701/hpad199701_2_110.html
- 厚生労働省 「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html>
- 文部科学省 「教育白書」（平成12年度）第5節
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad200001/hpad200001_2_175.html